

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.51.2016.BSzu**

z dnia 21 marca 2016 r.

#### **Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2015.1515 j.t. z póź. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr IX/99/2016 Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z dnia 12 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Bytom Odrzański w 2016 roku.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 12 lutego 2016 r. Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Bytom Odrzański w 2016 roku.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 22 lutego 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że wyżej wskazany akt istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U.2016.296 j.t.) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U.2013. 856 j.t. z póź. zm.), dalej u.o.z.

Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim w § 3 przedmiotowej uchwały postanowiła, iż: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Określenie takiego terminu wejścia w życie uchwały oznacza, że Rada nie zakwalifikowała jej do kategorii aktów o prawnym charakterze miejscowym, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz.483 z póź. zm) akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji). Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który określa, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednocześnie w doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że akty prawa miejscowego to akty, które mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne. O charakterze normatywnym uchwały organu gminy przesądza zatem istota zawartych w niej uregulowań. Jeśli dany akt normatywny zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 9 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2039/11, wyrok NSA z 9 września 2010 r., sygn. akt I OSK 988/10).

W ocenie organu nadzoru, taki właśnie charakter mają uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zawarte w nich normy posiadają cechy norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Nie odnoszą się bowiem do indywidualnie oznaczonego podmiotu lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, tj. do mieszkańców gminy oraz podmiotów realizujących określone w nich zadania. Ponadto są powtarzalne. Oznacza to, że mogą być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości. Pozwalają np. mieszkańcom gminy zachować się w określony w nich sposób, tj. oddać

zwierzę do wskazanego schroniska, gospodarstwa rolnego czy zawieźć je do określonego lekarza weterynarii,  
w przypadku gdy zostało poszkodowane w wypadku drogowym.

W związku z tym, systemowo poprawna, a celowościowo jedynie właściwa jest taka wykładnia przepisu art. 11a u.o.z., która odczytuje zawarte tam upoważnienie jako kompetencje rady gminy do podjęcia uchwały w formie aktu prawa miejscowego (por. J. Bobrowicz, „Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego na przykładzie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt”- Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka z 2012 r., nr 4, str. 44 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 852/13, wyrok WSA w Opolu z dnia 16 września 2014 r. sygn. akt II SA/Op 335/14).

W świetle powyższego, kwestionowana uchwała Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim powinna wchodzić w życie z uwzględnieniem przepisu art. 4 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych który stanowi, iż akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czterech dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na inne naruszenia prawa zawarte w badanej uchwale.

Zgodnie z dyspozycją art. 11a ust. 1 u.o.z. rada gminy wypełniając obowiązek o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt; 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypianie ślepych miotów; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (ust.2). Program ten winien zawierać również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5). Ponadto program może obejmować także plan znakowania zwierząt w gminie (ust. 3).

Wskazane przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 u.o.z. elementy, w ocenie organu nadzoru formują zamknięty katalog spraw, które wymagają uregulowania w programie. Takie określenia jak: "zapewnienie (...) miejsca", "wskazanie", "zapewnienie (...) opieki" jednoznacznie precyzują intencje prawodawcy o konieczności skonkretyzowania miejsc i podmiotów, które takiej opieki i schronienia udzielają.

Z treści badanej uchwały wynika, że Rada nie określa podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, co wprost przewiduje punkt 8 ust. 2 art. 11a u.o.z. Organ nadzoru stwierdza, że dla uznania wypełnienia dyspozycji przywołanego przepisu niewystarczający jest zapis § 10 programu mówiący o tym, że: „Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje Gmina poprzez zawieranie umów z zakładami leczniczymi dla zwierząt w zakresie opieki weterynaryjnej, udzielanej zwierzętom bezdomnym i kotom wolno żyjącym z terenu miasta i gminy Bytom Odrzański”. Dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad zwierzętami uczestniczącymi w zdarzeniach drogowych, właściwym jest określenie w konkretny sposób realizacji tych zadań. W związku z tym, uchwała podejmowana na podstawie art. 11a u.o.z. winna zawierać wskazanie podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W ocenie organu nadzoru, niewskazanie w programie takiego podmiotu rodzi ryzyko

nieudzielenia opieki weterynaryjnej zwierzętom poszkodowanych w wypadkach drogowych, z uwagi na trudności związane z ustaleniem podmiotu realizującego to zadanie.

Stanowisko organu nadzoru w tej kwestii, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów. I tak, w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 12 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 593/14, czytamy, że: „Wykładnia celowościowa przepisu art. 11a ustawy 1997 r. o ochronie zwierząt, który należy interpretować w powiązaniu z art. 11 tej ustawy, prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wyłapywaniu, jak również zapewnieniu opieki nad zwierzętami uczestniczącymi w zdarzeniach drogowych, właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań, w związku z czym uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ustawy winna zawierać wskazanie konkretnego gospodarstwa rolnego, jak również podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt”.

Ponadto, organ nadzoru podnosi, że Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim w ocenianym programie zawarła regulacje dotyczące kwestii pozostających poza kompetencją zawartą w art. 11a u.o.z. W § 2 pkt 7 programu Rada uchwaliła jako cel programu edukację mieszkańców miasta i gminy Bytom Odrzański w zakresie opieki nad zwierzętami. Jednocześnie w § 12 programu postanowiła, iż: „Gmina Bytom Odrzański w ramach Programu prowadzi we współpracy z organizacjami pozarządowymi, działania edukacyjne m.in. w zakresie odpowiedzialnej i właściwej opieki nad zwierzętami, ich humanitarnego traktowania, propagowania sterylizacji i kastracji oraz czipowania, a także adopcji zwierząt bezdomnych”. Zdaniem organu nadzoru w ramach dyspozycji art. 11a u.o.z. nie mieści określenie zadań, związanych z edukacją mieszkańców w zakresie opieki nad zwierzętami, prowadzonych we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, iż w kwestionowanej uchwale nie zachowano ciągłości numeracji paragrafów. „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Bytom Odrzański w 2016 roku”, przyjęty w § 1 uchwały został podzielony na rozdziały od 1 do 7, przy czym rozdział 1 przedmiotowego programu rozpoczyna się ponownie od § 1. Powyższe rozwiązanie zakłóca przejrzystość aktu wprowadzając podwójnie te same jednostki redakcyjne, tj. § 1, § 2 oraz § 3. Takie rozwiązanie jest sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej określonymi w § 124 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016. 283. j.t.).

W tym stanie rzeczy należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**